

Prof.dr. P.H.A.M. Abels

PER UNDAS ADVERSAS?

Geheime diensten in de maalstroom
van politiek en beleid



Universiteit
Leiden

Bij ons leer je de wereld kennen

PER UNDAS ADVERSAS?
Geheime diensten in de maalstroom
van politiek en beleid

Oratie uitgesproken door

prof.dr. Paul H.A.M Abels

bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar op het gebied van

Governance of Intelligence and Security Studies

aan de Universiteit Leiden

op vrijdag 16 februari 2018.



Universiteit
Leiden

*Mijnheer de Rector, beste collega's, vrienden en familie, zeer gewaardeerde toehoorders.*¹

Graag neem ik u mee terug naar het jaar 2001. Ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken werden in dat jaar door hun hoogste baas, de secretaris-generaal, verplicht deel te nemen aan bijeenkomsten ter vergroting van hun politieke sensitiviteit. De ambtelijke leiding was namelijk van mening dat de minister te vaak in politieke moeilijkheden werd gebracht doordat ambtenaren hem onvoldoende waarschuwden voor politieke valkuilen. Voor het leiden van de sessies werd Tom Pauka ingehuurd, een organisatieadviseur en voormalig 'spindoctor' van Joop den Uyl; iemand van wie verwacht mocht worden dat hij in staat zou zijn ambtenaren te leren meer rekening te houden met de positie van hun minister.² Alle onderdelen van het ministerie kwamen daarbij in afzonderlijke sessies aan bod, zo ook de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD). Ik mocht, als medewerker van een afdeling Beleid en Expertise bij die dienst, ook aanschuiven.

Het verloop van deze Pauka-sessie staat mij nog helder voor de geest. En met name de allengs toenemende wanhoop van de gespreksleider. Waar het hem bij de andere groepen weinig moeite kostte de deelnemers te laten denken vanuit het belang van hun minister, kwam hij er bij de BVD'ers maar niet doorheen. Zij hielden pokhout vast aan de stelling dat niet de minister bepaalde wat zij moesten doen, maar de wet. De wet verplichtte de dienst immers dat hij informatie moest verzamelen over personen en organisaties die een bedreiging vormden voor de democratische rechtsorde, de staatsveiligheid of andere gewichtige belangen van de staat. En de BVD was gehouden dat te allen tijde te doen - vonden de aanwezigen - ook als het de minister politiek even niet goed uitkwam of als hij bepaalde informatie liever niet of met een andere conclusie zou willen horen. Een *intelligence led*-benadering dus, zoals dat genoemd wordt in vakjargon.³

In zijn eindverslag bestempelde Pauka de BVD op grond van deze ervaring als een "waardengestuurde organisatie", waarbinnen de waarden en niet de loyaliteit aan de minister de keuzes en het handelen van de medewerkers bepaalden. Het toenmalige hoofd van de BVD, Sybrand van Hulst, zat er niet mee. Hij was naar eigen zeggen 'apetrots' dat zijn medewerkers zo pal hadden gestaan voor de onafhankelijkheid van de dienst.⁴ Anders gezegd: de medewerkers hadden met hun attitude perfect inhoud gegeven aan het aloude devies van Louis Einthoven, de oprichter van hun organisatie, dat luidt: 'per undas adversas', ofwel 'tegen de stroom in'. Vandaar dat in het wapen van de BVD (en thans de AIVD) tegen de stroom inzwemmende vissen te zien zijn.⁵

Pauka presenteerde het verslag van zijn bevindingen op 28 september 2001, nog geen drie weken nadat de wereld getuige was geweest van de gruwelijke aanslagen van al Qa'ida op het World Trade Center en het Pentagon. Niemand kon toen bevroeden dat we aan de vooravond stonden van ontwikkelingen, die ook het werk en wezen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten wereldwijd ingrijpend zouden veranderen. In de zestien jaar die volgden voltrok zich ook in het Nederlandse '*intelligence*-landschap' een ware revolutie, waarvan de ingrijpende gevolgen menigeen zijn ontgaan. Voor een deel heeft dit te maken met het weerbarstige karakter van de materie, omdat er over het werk van de diensten een soms terechte – maar even vaak ook onnodige – zweem van geheimzinnigheid hangt.⁶ Maar het heeft ook te maken met een gebrek aan kennis en belangstelling bij politiek, samenleving én wetenschap. Discussies over het functioneren van inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden vaak verengd tot deelaspecten en vertroebeld door stilzwijgen of gebrekkige communicatie van de diensten zelf. Al even vaak worden ze gekenmerkt door een gebrek aan kennis van zaken. De discussie in de aanloop naar het aanstaande referendum over de nieuwe Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV) is hier een sprekend en actueel voorbeeld van.

Om duidelijk te maken welke revolutie zich in het Nederlandse inlichtingenwerk – waartoe ik mij vandaag beperk - heeft voltrokken, is het daarom goed de belangrijkste veranderingen in hoofdlijnen aan te stippen. Daarna zal ik een aantal vragen en thema's rond het functioneren van deze diensten benoemen die nadere bestudering en doordenking behoeven.

Dreigingsomgeving

Bij het schetsen van de revolutie in inlichtingenland moet ik natuurlijk beginnen met de ingrijpende veranderingen in de dreigingsomgeving van de diensten. Op het moment dat Pauka op zijn trom sloeg werden de radicale islam en terrorisme nog amper onderkend als serieuze mondiale dreigingen. De waarschuwingen daarvoor in open rapporten van de BVD in 1998 en nog in april 2001 werden in de publieke opinie grotendeels afgedaan als onnodige paniekzaaijerij van een dienst die na de val van de Muur nog steeds wanhopig op zoek was naar nieuw werk.⁷ Deze naïviteit verdween echter snel, toen het jihadistisch terrorisme in maart 2004 via Madrid ook Europese bodem bereikte en zich in november van dat jaar met de moord op Theo van Gogh zelfs in Nederland op dramatische wijze manifesteerde. Daarnaast werd ons land in mei 2002 door de aanslag op Pim Fortuijn ook indringend geconfronteerd met de dreiging van andersoortig terroristisch geweld. En ook aan de buitenlandse politiek van Nederland gingen deze ontwikkelingen niet onopgemerkt voorbij, aangezien niet lang daarna van ons land een actieve militaire inbreng verwacht werd om de jihadistische dreiging met missies in Afghanistan bij de bron aan te pakken en te bestrijden.⁸

Met de verandering en toename van de dreiging groeide ook de politieke en maatschappelijke onrust. Nederland moest gevrijwaard blijven van nieuw politiek en religieus geïnspireerd geweld en om dat te realiseren werd indringend naar de inlichtingen- en veiligheidsdiensten gekeken. De verwachtingen – of liever gezegd de eisen die gesteld werden – waren torenhoog. In het debat dat plaatsvond naar aanleiding van de aanslagen in Madrid vroeg de Tweede Kamer aan de minister van Justitie

hoeveel personen er in Nederland waren van wie een risico uitging dat zij betrokken zouden raken bij de voorbereiding of uitvoering van aanslagen. De minister deed een ruwe schatting en noemde een getal van tussen de honderd tot tweehonderd risicopersonen. De Kamer fixeerde dit aantal vervolgens onmiddellijk op 150 en stelde de in de praktijk - qua benodigde menskracht en mogelijkheden - onuitvoerbare eis, dat deze personen 24/7 onder controle gehouden moesten worden. Daarmee zou het risico op aanslagen immers fors gereduceerd zijn, zo redeneerde de Kamer en kon zij overgaan tot de orde van de dag.⁹

Hier zien we een reflex die kenmerkend is voor de discussies in Nederland over het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten; er manifesteert zich een dreiging en de reactie van de politiek is: onredelijke verwachtingen,¹⁰ meer personeel en uitbreiding van bevoegdheden. Een fundamentele discussie over wat concreet van de diensten verwacht mag worden en of uitbreiding van capaciteit of bevoegdheden wel het juiste antwoord is, blijft doorgaans steken in vage termen of zelfs geheel achterwege. De reactie vanuit het maatschappelijk middenveld op deze terugkerende reflex gaat op haar beurt ook voorbij aan de vraag wat van diensten verlangd mag worden, maar is doordeesemd met wantrouwen. De angst dat diensten onvoldoende gecontroleerd worden of in hun activiteiten de privacy van onschuldige burgers op grote schaal zouden aantasten, domineert van die zijde elke discussie. De onthullingen van Edward Snowden hebben dat wantrouwen nog eens extra aangewakkerd. Dit permanente spanningsveld tussen verwachtingen enerzijds en wantrouwen anderzijds heeft de afgelopen jaren ook grote invloed gehad op de ontwikkelingsgang van de diensten.

Inlichtingenbehoefte over het buitenland

Aan de verwachtingenkant nam de behoefte aan inlichtingen over en uit het buitenland sterk toe. Mede door de internationalisering van de dreiging,¹¹ groeide het besef dat ons land bij nader inzien toch een inlichtingendienst nodig had.¹² Die In-

lichtingen Dienst Buitenland (IDB) bestond ooit, maar in 1992 besloot premier Lubbers deze op te heffen, omdat zij voortdurend geplaagd werd door onderling gekrakeel. Ook slaagde de IDB er onvoldoende in analyses te leveren waar afnemers iets mee konden.¹³ Voor een inlichtingendienst is dat desastreus, want anders dan bij een veiligheidsdienst verzamelt een inlichtingendienst juist wel door de politiek bestelde inlichtingen, specifiek betreffende het buitenland. Die behoefte bleef na de opheffing van de IDB in beperkte mate bestaan. Er was aanvankelijk sprake van een zogeheten IDB-kier - die echter al snel uitgroeide tot een IDB-gat - dat lange tijd provisorisch werd opgevuld door de BVD.¹⁴

De groeiende behoefte aan inlichtingen over het buitenland plaatste politiek en diensten daarmee voor een dilemma: richten we opnieuw een eigenstandige Nederlandse inlichtingendienst op of brengen we de inlichtingen- en veiligheids taken samen in één organisatie. Uiteindelijk werd voor een ‘combidienst gekozen’, hoewel dit in de *intelligence community* vrij ongebruikelijk was en is. Doorgaans zijn de werelden van inlichtingendiensten en van veiligheidsdiensten immers strikt gescheiden, wat voortvloeit uit de aard van de werkzaamheden en juridische kaders.¹⁵ Ook al woedt over de precieze definities nog altijd een debat, in grote lijnen geldt dat inlichtingendiensten informatie inwinnen in en over het buitenland, die van belang kan zijn voor een breed scala aan nationale belangen, dus doorgaans breder dan alleen voor de nationale veiligheid. Daarbij gaat het vooral om pogingen om heimelijke intenties van andere staten te achterhalen. In populair jargon wordt dit spioneren genoemd. Een belangrijke taak van een veiligheidsdienst daarentegen is juist het tegengaan van spioneren door andere landen, aangeduid als contraspionage, naast andere dreigingen zoals terrorisme, extremisme en ongewenste buitenlandse bemoeienis. Daarbij gaat het om dreigingen die - anders dan bij de meeste inlichtingendiensten - louter betrekking hebben op de nationale veiligheid. In andere bewoordingen zou je ook kunnen zeggen dat inlichtingendiensten belangengeoriënteerd zijn en veiligheidsdiensten dreigingsgeoriënteerd.¹⁶

Inlichtingendiensten en veiligheidsdiensten voeren dus verschillende taken uit, die niet alleen een andere vorm van aansturing vereisen, maar vooral ook een andere *mind set* van de medewerkers. Dat werd ook onderkend door de schrijvers van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, waarmee in 2002 de oprichting van twee combidiensten - de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) - een feit werd. In deze WIV werd de Inlichtingentaak Buitenland gekoppeld aan een zogeheten ‘Aanwijzingsbesluit’. Daarin werd een beperkt aantal consumenten van inlichtingen als behoefteesters aangewezen, te weten de ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Justitie. Zij mochten periodiek hun wensen formuleren ten aanzien van de te verzamelen inlichtingen in en over het buitenland.¹⁷ Daarmee beoogde men tevens herhaling van IDB-toestanden te voorkomen, die door een te ruime taakformulering teveel vrij spel zou hebben gehad.¹⁸ De I-taak van de AIVD en MIVD, zoals de inlichtingentaak werd genoemd, werkte in de nieuwe constellatie dus vraag gestuurd - *demand driven* in jargon¹⁹ -, terwijl de V-taak, de veiligheids taak, *intelligence-led* bleef. Dat wil zeggen dat de wettelijke opdracht richting en kader bleef geven aan dit onderdeel van de diensten.

Een doorslaggevend argument om I en V te combineren waren destijds de synergievoordelen die hiervan werden verwacht. Die voordelen van de samenvoeging zijn in de praktijk zeker verwezenlijkt, in logistieke zin - zoals gemeenschappelijke huisvesting, technische middelen et cetera - en op het vlak van de taakuitvoering. Om het even beeldend te maken voor u: voorgoed voorbij was daarmee de tijd dat elke week iemand van de IDB met een aktentas onder de arm naar de BVD moest, gevuld met zogeheten ‘ontclaimingskaartjes’. Daarmee kon worden voorkomen dat een gesprekscontact door twee diensten tegelijk werd ‘aangelopen’.²⁰ Afstemming kon nu intern geschieden en bleef hoognodig, want meer dan ooit overlapt de taakvelden elkaar. De belangstelling voor de strijdtonelen in de wereld en de daaraan gekoppelde vraagstukken

van nationaal belang kwamen immers sterk overeen, waarmee producten die vervaardigd moesten worden door de inlichtingentak ook van nut waren voor het werk in de veiligheidshoek en andersom.

Tegelijkertijd bracht de samenvoeging ook nieuwe problemen met zich mee. Bij de internationale samenwerking moeten de diensten zich bewegen in twee vaak gescheiden werelden en daarbij rekening houden met tegenstellingen, na-ijver en spanningen die van nature tussen beide typen diensten bestaan. Ook blijkt het niet altijd eenvoudig de inlichtingentaak - en daarmee de wereld - te verdelen tussen de civiele en de militaire diensten en binnen de diensten tussen de I- en V-takken. Vanuit een perspectief van *forward defense*, waarbij getracht wordt dreigingen op eigen bodem ook te voorkomen met inspanningen in het buitenland, richtten de veiligheidsdiensten immers hun blik tegenwoordig ook tot ver over de landsgrenzen. Inlichtingenvergaring in en over het buitenland is daarmee inmiddels al lang niet meer het prerogatief van de inlichtingentak. Aansturing en afstemming vereisen dan ook overzicht en regie, met inachtneming en respectering van elkaars opdracht, taken en verantwoordelijkheden.

Civil en militair

De synergievoordelen die werden verwacht van het combineren van I en V, werden al snel ook gezien ten aanzien van de taken van de civiele en de militaire dienst. De deels overlappende aandachtsgebieden en voor de taakuitvoering noodzakelijke en zeer kostbare interceptie- en andere technische middelen hebben beide diensten - soms *contrecoeur* - in elkaars armen gedreven. Dat heeft inmiddels geleid tot de vorming van gemeenschappelijke teams, bijvoorbeeld op het vlak van de Antillen en van non-proliferatie van massavernietigingswapens, alsmede een gedeelde *signals intelligence*-, interceptie en *hack*capaciteit, die is ondergebracht in een *Joint Sigint and Cyber Unit*. Als de voortekenen niet bedriegen gaat de liefde inmiddels zo ver dat *cohabitation* in het verschiet ligt. Het lijkt dan ook een kleine stap om tegen de tijd dat die geplande gezamenlijke huisves-

ting 'in de duinen' gereed is, over te gaan tot een volledige consumptie van het huwelijk, dat wil zeggen tot fusering.

Sommigen zagen het aanstellen van een generaal Buiten Dienst als hoofd van de civiele dienst als een stille vooraankondiging van deze fusie van AIVD en MIVD. Dat werd en wordt overigens door betrokkene in alle toonaarden ontkend en het is ook nog maar de vraag of zo'n samensmelting gunstig zou zijn voor de inlichtingenwereld en daarmee de nationale veiligheid van Nederland. Nog afgezien van de situatie dat er in de westerse wereld weinig voorbeelden zijn van zo'n gecombineerde militair-civiele dienst, hebben beide organisaties totaal verschillende taken en verantwoordelijkheden en vervaardigen zij van daaruit analyses vanuit vaak zeer verschillende optieken en specialismen. Bovendien is ook de organisatorische inbedding van beide diensten volstrekt anders. De MIVD is integraal onderdeel van het Defensie-apparaat, en staat vooral ten dienste van andere operationele onderdelen van Defensie. De AIVD is als een Directoraat-Generaal ondergebracht bij BZK, maar levert zijn producten vooral aan afnemers buiten dit ministerie. Dit alles maakt een fusie ingewikkeld en niet voor de hand liggend.

Commissie-Dessens

De WIV2002, met daarin de geschetste verschillende aansturing van I en V, werd in 2013 geëvalueerd door een ambtelijke commissie onder leiding van een voormalige directeur-generaal van het Ministerie van Justitie, Stan Dessens. Deze naar hem genoemde commissie besteedde een groot deel van de tijd aan het zoeken van een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen. Het was met het toenemen van de dreigingen, zoals terrorisme en cyberaanvallen, inmiddels duidelijk geworden dat de diensten meer en nieuwe bevoegdheden nodig hebben om in de pas te blijven lopen met de technologische ontwikkelingen. Om daarvoor politiek draagvlak te krijgen in de Kamer deed de commissie ook verschillende voorstellen om te waarborgen dat de diensten zorgvuldig en terughoudend zouden omgaan met deze middelen en bevoegdheden. Ook het

rapport-Dessens ademt daarmee door al zijn poriën de eerdergenoemde spanning tussen verwachtingen en wantrouwen.²¹

De meeste woorden besteedt de Commissie-Dessens aan dit spanningsveld en de vraag hoe dit op te lossen. Het belangrijkste advies was dan ook om tegenover de voorgestelde bevoegdheidsuitbreiding een uitbreiding van het toezichtsstelsel te plaatsen. Maar ook de Inlichtingentaak ontsnapte niet aan de aandacht van Dessens. In de toelichting op het Aanwijzingsbesluit staat dat de diensten inlichtingen moeten verzamelen die “de Nederlandse regering in staat stellen bij het bepalen van standpunten over het buitenlandse beleid en bij het voeren van internationale onderhandelingen, te beschikken over informatie die via andere, bijvoorbeeld diplomatieke, kanalen niet of moeilijk verkrijgbaar is”.²² De wet zelf spreekt echter alleen over “met het oog op de nationale veiligheid van belang zijnde gegevens”. Dat brengt Dessens tot de voor de hand liggende aanbeveling te bezien of ook het Ministerie van Veiligheid en Justitie, vertegenwoordigd door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), kon worden betrokken bij de formulering van het Aanwijzingsbesluit.²³

Verder dan dat ging de Commissie-Dessens niet. Deze aanbeveling raakte aan een dieper liggend sturingsvraagstuk, namelijk de toen heersende ontevredenheid over een gebrek aan invloed op inlichtingenrapportages en de mate waarop deze aansloten op de beleidspraktijk en politieke besluitvorming. De commissie zelf bepleitte daarom versterking van de governance, door haar gedefinieerd als beleidsmatige aansturing, van de AIVD.²⁴ Daarbij ging Dessens echter nog steeds uit van een ander aansturingsregime voor de inlichtingen- ofwel buitenlandstaak - dan voor de binnenlandse veiligheidstaak.

De ambtelijke werkgroep die vervolgens aan de slag moest met de aanbevelingen en een nieuwe WIV ging schrijven, is echter veel verder gegaan. Hoe dat proces exact is verlopen is besloten in de boezem van de werkgroep, maar de uitkomst is dat het aloude - principiële - onderscheid tussen inlichtingendienst

en veiligheidsdienst ook op het vlak van de politiek-ambtelijke aansturing in de nieuwe WIV is opgeheven. Het Aanwijzingsbesluit voor de I-taak werd verbreed tot een zogeheten Geïntegreerde Aanwijzing (GA) voor I- én V-taak.

Met deze regeling hebben de afnemers van de producten van de diensten nu ook een zware stem gekregen in het aanwijzen van de binnenlandse dreigingen waar de diensten naar moeten kijken en in welke mate. Deze fundamentele koerswijziging heeft zijn beslag gekregen in de nieuwe WIV, die vorig jaar is aangenomen door beide Kamers der Staten-Generaal en binnenkort - na overdenking van de uitslag van het referendum - waarschijnlijk volledig inwerking zal treden. Die grote verandering lijkt plaats te vinden zonder noemenswaardige politieke of maatschappelijke discussie en zonder dat de implicaties helder voor het voetlicht zijn gebracht. Sterker nog: de afgelopen twee jaar, dus al ruim voordat de nieuwe systematiek door het parlement werd goedgekeurd, is daar in de praktijk al mee gewerkt.

De GA in de praktijk

Met de GA ligt de dienst die Pauka ooit de stuipen op het lijf joeg inmiddels mijlenver achter ons. Want hoe geschiedt de inhoudelijke koersbepaling van de dienst onder de nieuwe WIV? Ik ontkom hier niet aan een stukje technische uitleg. De wet schrijft voor dat de GA in goed overleg tussen de behoeftestellers en de diensten tot stand dient te komen. Dit proces staat onder leiding van de Coördinator Inlichtingen en Veiligheidsdiensten, een functie die sinds mensenheugenis wordt vervuld door de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Algemene Zaken. Het start met een document, waarin AIVD en MIVD de dreigingen schetsen met betrekking tot de nationale veiligheid die - ik citeer hier slechts de wetstekst - “relevant zijn voor de behoeftestellers”. Het aantal behoeftestellers is beperkt tot de leden van het CVIN, het oudste ambtelijke voorportaal van de Ministerraad dat Nederland kent (opgericht in 1956).²⁵ Dat zijn de ministeries van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Defensie en

Justitie en Veiligheid. Deze partijen starten elke vier jaar een overleg met beide diensten, dat sterke kenmerken heeft van onderhandelingen, om de verschillende inlichtingenbehoeften te inventariseren en te formuleren. Per thema wordt daarbij aangegeven welke diepgang zo'n onderzoek van de diensten naar het oordeel van de behoeftestellers zou moeten hebben.²⁶

De diepgang van onderzoeken wordt ten behoeve van de GA geïndiceerd aan de hand van vier zogeheten dekkingsgraden. De behoeftestellers hebben de keuze uit:

1. Signalen opvangen en duiden met beschikbare kennis en informatie
2. Inzicht hebben in een normbeeld en afwijken daarvan
3. Relevante gebeurtenissen en ontwikkelingen voorzien
4. Beheersen of beïnvloeden van ontwikkelingen

Hoewel een nadere uitleg van deze categorieën niet in open bronnen beschikbaar is, mag aangenomen worden dat per hogere graad meer capaciteit en meer middelen of inzet van bevoegdheden vereist zal zijn.

Met zo'n dekkingsgraad wordt dus bepaald met welke intensiteit een onderzoek binnen een aan te wijzen thema en de richting daarbinnen - scope genoemd - wordt uitgevoerd. De aard en omvang van de onderscheiden thematieken variëren echter dusdanig, dat een enigermate objectieve vaststelling van een algemene dekkingsgraad in de praktijk - in elk geval van buiten af gezien - behoorlijk ingewikkeld lijkt. Ik vraag mij dan ook af of een dergelijke variatie in dekkingsgraden methodisch eigenlijk wel behoorlijk onderbouwd kan worden.

Hoe het ook zij, tegenover de aldus geïnventariseerde wensen van de behoeftestellers formuleren de diensten vervolgens een soort 'tegenofferte', waarin ze aangeven wat zij - gegeven de beschikbare capaciteit - kunnen bieden. Daarbij kan gevarieerd worden op drie grootheden, te weten de onderwerpen, de scope en de dekking. Uiteindelijk leidt dit proces tot een gezamenlijk overeengekomen GA, die door de Minister-President en de ministers van BZK en Defensie wordt vastgesteld met

een geldigheidsduur van vier jaar. Het akkoord bestaat uit een openbaar gedeelte, dat gepubliceerd wordt in de *Staatscourant*, en een bijlage met nadere specificaties, die geheim wordt gehouden. Deze documenten vormen dan weer de basis voor alle onderzoeken, de samenwerkingsafspraken en de resultaatbeschrijving. Dat alles wordt uitgewerkt in jaarplannen, die vervolgens weer worden voorgelegd aan het CVIN en de Raad voor Veiligheid en Inlichtingen (RVI), de onderraad van de Ministerraad die gaat over kwesties van nationale veiligheid.

Gelet op de snelheid waarmee ontwikkelingen op veiligheidsgebied zich voltrekken is een cyclus van vier jaar een onwaarschijnlijk lange termijn. Om dit bezwaar te ondervangen is in de wet voorzien in een jaarlijkse evaluatie, waarbij bezien wordt of de GA aanpassingen behoeft. Toch kan ik mij voorstellen dat zelfs zo'n jaarcyclus te lang is om adequaat op nieuwe en onvoorziene bedreigingen van de nationale veiligheid te reageren. Dat zagen de schrijvers van de WIV ook wel in, want in de Memorie van Toelichting geven zij aan dat de ministers van BZK en Defensie discretionaire ruimte behouden om aanvullende onderzoeksopdrachten te verstrekken in geval van een acute dreiging of een mogelijke buitenlandse militaire missie. Ter geruststelling wordt daar verder nog aan toegevoegd dat de diensten ook nog capaciteit blijven inzetten om ongekende dreigingen te kunnen onderkennen.²⁷

De Algemene Rekenkamer heeft zich in zeer positieve bewoordingen uitgelaten over de GA-systematiek, omdat deze de potentie zou hebben zich te ontwikkelen tot een integrale, meerjarige visie, gericht op het functioneren en presteren van de diensten in de nationale veiligheidsketen. Bovendien zouden GA en deze visie het afleggen van een integrale verantwoording achteraf beter mogelijk maken, doordat de operationele effectiviteit en de daarvoor ingezette middelen op een controleerbare wijze met elkaar in verband worden gebracht.²⁸ In termen van *planning* en *control* is deze revolutionaire vernieuwing van de aansturing van de diensten dus blijkbaar een toe te juichen ontwikkeling. Zij maakt het immers mogelijk enigszins

aan te geven wat de samenleving in termen van veiligheid heeft gekregen van de diensten, in ruil voor al die mensen en middelen die hen beschikbaar zijn gesteld.²⁹

De vraag dringt zich echter op welk voordeel de diensten zelf hebben bij zo'n verregaande politiek-bestuurlijke aansturing. Zij zullen het ongetwijfeld gebruiken om de hooggespannen verwachtingen en ongebreidelde vraag naar inlichtingen te kanaliseren. Tevens biedt de systematiek de mogelijkheid politiek en ambtenarij inzichtelijk te maken welke consequenties bezuinigingen of juist uitbreiding van mensen en middelen in de praktijk hebben voor de taakuitoefening van de diensten. Tot slot: het wordt niet expliciet zo gezegd, maar wellicht is het systeem ook wel verleidelijk om op terug te grijpen als er zich een ernstig veiligheidsincident zou voordoen uit niet voorziene hoek. De diensten kunnen dan als excuus aanvoeren dat de dreiging niet was opgenomen in de Geïntegreerde Aanwijzing. Als indekkingsmiddel dus.

Alles overziend vraag ik mij af of het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en onze nationale veiligheid wel gebaat zijn bij deze *Umkehrung aller Werten* in inlichtingenland. Lopen de 'waardengestuurde' diensten die Pauka zestien jaar geleden ontmoette niet het gevaar met de invoering van deze GA-systematiek 'politiek-gestuurde' diensten te worden, die er vooral zijn om politiek gewenste inlichtingen te leveren?

Politisering van inlichtingen

Laten we eerst vaststellen wat er precies wordt verstaan onder dit fenomeen, dat in de Angelsaksische inlichtingenstudies *politicization of intelligence* wordt genoemd? Het debat daarover wordt gevoerd tussen auteurs met extreme standpunten: de ene onderzoeker, zoals Kenneth Lieberthal, stelt dat in feite ieder politiek en beleidsmatig gebruik van inlichtingen een vorm van politisering is en daarom onvermijdelijk.³⁰ Daar staan auteurs als Paul Pillar tegenover, die politisering beschouwen als een onwenselijke vorm van politieke verstoring van het inlichtingenproces, die uitgebannen zou moeten worden.³¹ Josua Rover

ziet die verstoring vooral *bottom-up* ontstaan: voor hem is politisering het ombuigen van inlichtingenanalyses teneinde de politieke machthebbers te *pleasen*, ofwel *manipulation of intelligence to reflect policy preferences*.³² Een dergelijke praktijk lijkt strijk en zet in dictatoriaal geregeerde landen, maar is in democratieën risicovol en ongewenst. Objectiviteit moet het wezenskenmerk blijven van inlichtingen,³³ daar zijn de meeste deskundigen het over eens, al is dat ook hier onvermijdelijk een kwetsbaar goed, dat altijd gevaar loopt door de zeer innige relatie die er doorgaans bestaat tussen veiligheidsinstituten en de politieke macht.³⁴

Uri Bar-Joseph past de term politisering overigens toe op een veel breder inlichtingenspectrum dan alleen de analyses. Hij verstaat onder *politicization of intelligence* elke externe bemoeienis met aspecten van het inlichtingenwerk die volgens hem objectief, autonoom en vrij van politieke beïnvloeding zouden moeten zijn, te weten het verzamelen, bewerken en analyseren van inlichtingen, alsmede elementen van planning, sturing en exploitatie. Hij spreekt nadrukkelijk over externe bemoeienis, omdat politisering van inlichtingen volgens hem niet alleen kan geschieden door politici, maar ook door andere inlichtingconsumenten, zoals ambtenaren, militairen en diplomaten. Als een van de voornaamste veroorzakers van dit verschijnsel noemt hij budgetafhankelijkheid, die immers mogelijkheden kan bieden tot oneigenlijke politieke inmenging.³⁵

Waar toe politisering van inlichtingen in negatieve zin kan leiden, heeft de Golfoorlog pijnlijk laten zien, toen inlichtingendiensten de politieke druk niet konden weerstaan om het dringend gewenste bewijs te leveren dat Saddam Hoessein daadwerkelijk beschikte over massavernietigingswapens.³⁶ Bewijzen die er niet bleken te zijn. Ook buiten de inlichtingenwereld komt het overigens voor dat geprobeerd wordt uitkomsten van onderzoek om te buigen in politiek gewenste richting, zoals onlangs nog bleek in een kwestie rond het WODC,³⁷ dus waarom zou de inlichtingenwereld daarvan verschoond blijven? Nu wil ik niet meteen beweren dat de Nederlandse dien-

sten eenvoudig zouden toegeven aan politieke druk om iets wel of niet te onderzoeken of om analyses aan te passen in politiek gewenste richting, maar de GA bergt op zijn minst een gevaar in zich van een verkeerde *mind set*. Niet de behoefte van de afnemer moet immers centraal staan bij de diensten, maar de inschatting van de dreigingen voor de nationale veiligheid.

Omgekeerd mag niet verondersteld worden dat politici en ambtenaren in een positie verkeren om aan te geven welke prioriteiten gesteld moeten worden in het inlichtingenwerk. Zij missen daarvoor eenvoudigweg de middelen, de tijd en bovenal het zicht op de dreiging. Bovendien zijn zij maar al te vaak geneigd te denken in korte mandaatstermijnen en bestaande beleidskaders. Dat leidt niet zelden tot oogkleppen en een gebrek aan voorstellingsvermogen. En was het niet die *failure of imagination* die volgens de 9/11 Commission de voornaamste oorzaak was van het niet tijdig onderkennen van de aanslagplannen van Bin Laden en zijn al Qa'ida?³⁸ Ik vermag niet in te zien hoe de GA bijdraagt aan vergroting van het voor onze nationale veiligheid zo noodzakelijke voorstellingsvermogen.

Interactie met de omgeving

Moeten de diensten dan helemaal zelf bepalen waar zij zich in hun onderzoeken op richten en wat zij ermee doen? Zeker niet. Uiteraard moet er interactie zijn met de afnemers van inlichtingenanalyses. Al de aartsvader van de Inlichtingenstudies in de Verenigde Staten, Sherman Kent, wees op het belang, maar ook de risico's van contacten tussen inlichtingenanalisten en beleidsmakers. Hij waarschuwde dat men vooral niet op elkaars stoel zou moeten gaan zitten.³⁹ Interactie tussen beiden is niettemin noodzakelijk. Beleidsmakers zijn immers een onmisbare schakel in de operationaliteit en effectiviteit van diensten, want zij moeten in veel gevallen de interventies plegen die nodig zijn om een dreiging te verminderen of weg te nemen. In het jargon dat het voormalige BVD-hoofd mr. Arthur Docters van Leeuwen lanceerde, heetten dergelijke afnemers van inlichtingen niet voor niets 'belangendragers'.⁴⁰

In de aansluiting van de inlichtingenproducten op de omgeving zit mijns inziens dan ook de werkelijke crux van de *governance*-problematiek van de diensten. Het gaat in de praktijk niet zozeer om het te onderzoeken onderwerp, maar de wijze waarop de diensten de afnemers daarover informeren. Inlichtingenanalyses leiden niet zelden tot handelingsverlegenheid bij de ontvangers, omdat de informatie niet aansluit bij of wegens de rubricering niet bruikbaar is voor enigerlei actie. Als behoeftestelling zich minder op de thematiek en meer op het aggregatieniveau en de praktische bruikbaarheid van inlichtingen zou richten, zou dat alle partijen zeker ten goede komen. In de kern komt het neer op wat Betts noemt: *mediating between contrasting mind-sets of policymakers and analysts*, met respect voor ieders eigen rol en verantwoordelijkheid.⁴¹ Dat is dan geen *politicization of intelligence*, maar inlichtingen zo goed mogelijk aan laten sluiten en praktisch bruikbaar maken voor politiek en ambtenarij. De vraag is of daarvoor de GA als instrument nodig en nuttig is.

Een probleem bij de bruikbaarheid van inlichtingen vormt zeker ook de overwaardering van geheime informatie. Het ontvangen en lezen van staatsgeheimen is razend interessant, maar je mag en kunt er vaak niks mee. Toch is er een onuitroeibare misvatting geslopen in het oordeel over het werk van de diensten, zowel intern als bij de afnemers, dat de zogeheten meerwaarde van de diensten zou zitten in het vermogen geheime informatie te leveren.⁴² Dat is niet alleen een misvatting, maar leidt ook tot ethische risico's bij de keuze voor en toepassing van bijzondere inlichtingenmiddelen. Nergens in de WIV staat namelijk dat de dienst vooral geheime informatie moet verzamelen. Integendeel; de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit schrijven voor dat eerst gekeken moet worden of informatie ook beschikbaar is uit open bronnen of met behulp van minder ingrijpende bijzondere bevoegdheden.

En dames en heren, ik kan u verzekeren dat er bijzonder veel te vinden is in open bronnen; in dit informatietijdperk is bijna niets meer lang geheim.⁴³ Maar ook daarvóór waren open

bronnen al van cruciale betekenis voor I&V-diensten. Graag breng ik hier een analysereeks in herinnering van de oude BVD over de moord op de Poolse priester Popiowusko. Hierin wist de analist, mijn helaas veel te jong gestorven vriend, collega en medepromovendus Ton Wouters, haarscherp de politieke opdrachtgevers voor deze misdaad aan te wijzen. Hij deed dit louter op basis van open bronnen, het intensief volgen van de ontwikkelingen en een gedegen kennis van kerk-, partij- en staatsstructuren in het communistische Polen van die dagen. Wat hij leverde was *intelligence* van de bovenste plank. Inmiddels zijn deze analyses via de website van Stichting Argus openbaar.⁴⁴ Alleen de naam van de vermoorde priester is hierin consequent door dienstjuristen weggelakt. Zou het kunnen zijn dat er toch nog iets geheim moest blijven in het stuk om het waardevoller te doen lijken? Dat zal wel niet. Waarschijnlijk is eerder sprake van een mechanische interpretatie van privacy-vereisten bij openbaarmaking.

Naast een overconcentratie op 'geheimen' bij de diensten en afnemers, zorgt de WIV zelf ook nog eens voor een overconcentratie op personen en organisaties. Bij alle veranderingen die de opeenvolgende wetten hebben ondergaan, is de taakomschrijving op dit vlak vreemd genoeg ongewijzigd gebleven. Nog steeds schrijft de wet voor dat de diensten informatie moeten verzamelen over personen en organisaties. Dit dwingt hen tot een sterke *target*gerichtheid op actoren, terwijl voor een goede duiding van de – met name lange termijn - gevaren en risico's het onderkennen van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen en een gedegen kennis van de context onmisbaar is. Toevoeging van het woord 'ontwikkelingen' aan de wetstekst had zeker bijgedragen aan een bredere oriëntatie van de diensten. Aanzetten daartoe zijn in het verleden - niettegenstaande de wetstekst - zeker gegeven, zoals met de zogeheten Toekomstgerichte Veiligheidsanalyses. Aan de hand van deze door de bestuurskundige Paul 't Hart ontwikkelde methodiek heeft de BVD in de jaren negentig bijvoorbeeld al eens verkend welke toekomstige risico's voor de nationale veiligheid verbonden zijn aan gettovorming. Maar ook een latere open nota over

de democratische rechtsorde en islamitisch onderwijs uit 2002 was zo'n op ontwikkelingen gerichte analyse.⁴⁵

Laat mij bij dit alles wel duidelijk zijn; bijzondere inlichtingenmiddelen blijven uiteraard van groot belang voor het werk van de diensten. Maar de inzet ervan mag niet overgewaardeerd worden en geen doel op zich zijn. De absolute meerwaarde van diensten zou dan ook niet gezocht moeten worden bij het vermogen geheime informatie aan te leveren over *targets*, maar in het vermogen ontwikkelingen in Nederland en daarbuiten continue te volgen en te beoordelen op hun implicaties voor de nationale veiligheid. En hierover relevante partijen in Nederland tijdig en adequaat te informeren en te adviseren. Onzekerheidsreductie, of zoals Clapper het noemt *eliminating or reducing uncertainty for decision-makers*, daar gaat het in de kern om. Feitelijk is dat ook de behoefte van afnemers. Er is in ons land uiteindelijk maar één instantie die daarvoor aangewezen is en waarop de burger rotsvast moet kunnen vertrouwen en dat is de AIVD, en op militair terrein de MIVD.

11

Intelligence leadership

Dames en heren. Het zal u inmiddels duidelijk zijn dat ik absoluut geen voorstander ben van de Geïntegreerde Aanwijzing, omdat zij risicovol en onnodig is. Toch zal, als straks de nieuwe WIV is ingevoerd, de GA geformaliseerd zijn. Uitgaande van deze realiteit zal het bij de aansturing van de diensten in dat geval neerkomen op een verstandige omgang ermee; zowel door de diensten zelf als door de behoeftestellers. De geschetste risico's van politisering van inlichtingen en het niet tijdig onderkennen van nieuwe dreigingen moeten nadrukkelijk benoemd en onder ogen worden gezien. Een belangrijke voorwaarde daartoe is dat de hoofden van de diensten een stevige en onafhankelijke positie hebben en houden. Dat Hoofd-AIVD niet lang geleden min of meer onopgemerkt een 'gewone' Directeur-Generaal is geworden, is in dat opzicht geen vertrouwenwekkende stap geweest. De AIVD is immers allerminst een 'gewoon' departementsonderdeel, maar zal altijd een buitenbeentje blijven, niet alleen qua

huisvesting, maar ook qua taken, werkwijzen en verantwoordelijkheden.

Meer dan ooit zal het onder de nieuwe WIV aankomen op *intelligence leadership*. De hoofden van de diensten zullen stevig in hun schoenen moeten staan om de onafhankelijkheid, rechtsstatelijke zuiverheid en integriteit van hun organisaties te bewaren en te bewaken. Daarbij staan zij in de huidige tijd overigens veel minder dan vroeger alleen in de arena.⁴⁷ Met de opkomst van fenomenen als *fusion centers*, *task forces* en *joint operations* is modern *intelligence leadership* steeds meer een zaak van wat Walsh noemt *distributed* of *interdependent leadership*, bijvoorbeeld tussen de NCTV en de hoofden van de diensten. Hoe dat vertaald dient te worden in de politieke verantwoordelijkheid van de verschillende betrokken ministers, binnen de door de WIV gereguleerde mogelijkheden en vereisten, is een interessante *governance*-vraag voor de toekomst.⁴⁸

12

Maar niet alleen van de hoofden van dienst mag een verstandige en zuivere omgang met de GA gevraagd worden, ook van de onderscheiden behoeftestellers. Zij zullen bij de bepaling van de onderwerpen en de prioriteiten de ogen en oren wijd open moeten houden voor informatie of analyses waar men wellicht niet direct op zit te wachten omdat het politiek even niet uitkomt of bestaand beleid op zijn kop zet. Bovendien zullen zij in eigen gelederen dreigingsexperts moeten aanstellen, die kunnen sparren met de analisten van de diensten om zo tot goed onderbouwde keuzes te komen. Wat zij niet moeten doen is op de stoel van de diensten gaan zitten en voor hen de keuzes maken die in het belang van de nationale veiligheid vereist zijn.⁴⁹ Dat een dreiging niet benoemd is in de GA mag voor de diensten in *heinselt* ook nooit een excuus zijn waarom een dreiging niet tijdig is onderkend.

Bij dit alles staan de leidinggevendenden van de beide diensten voor de niet eenvoudige opgave de slagvaardigheid op peil te houden nu hun organisaties in de nieuwe WIV nog meer te maken hebben met toezicht. Toezicht is belangrijk, maar ook

voor de diensten tijdrovend en capaciteitsvretend. Waarvoorheen toetsing van de rechtmatigheid van handelen achteraf was geregeld via de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) en het politieke toezicht via de Tweede Kamer en – waar het geheime informatie betreft – de Commissie voor Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD, in de volksmond de Commissie-Stiekem genoemd), is in de nieuwe wet ook sprake van toetsing vooraf via een Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB). Het toezicht en alle andere waarborgen, zoals de openbaarheidsvereisten in de WIV, de nieuwe mogelijkheid tot het indienen van klachten bij de nieuwe afdeling klachtenbehandeling van de CTIVD en de oude notificatieplicht, waarbij mensen na vijf jaar van de diensten te horen krijgen dat er een bijzonder inlichtingenmiddel tegen hen is toegepast, zijn allemaal bedoeld om het wantrouwen bij burgers weg te nemen. Dat de omvang van beide diensten de afgelopen jaren fors is gegroeid, heeft dan ook zeker niet alleen te maken met de toegenomen dreigingen, maar ook met deze sterke hang naar toezicht. De verklaring daarvoor moet niet alleen gezocht worden in het grotere belang dat tegenwoordig gehecht wordt aan privacy, maar heeft zeker ook te maken met vereisten die het EVRM stelt, nieuwe jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens⁵⁰ en – *last but not least* – de onthullingen van Wikileaks en Snowden, waaruit bleek dat sommige diensten in de wereld bijzonder ver zijn gegaan in het ongericht verzamelen van informatie over burgers. Dat heeft het vertrouwen van burgers in de diensten zeker ondermijnd.

Het mag op zijn minst opmerkelijk heten dat bij alle discussies over toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alle heil blijkbaar verwacht wordt van de werking van vreemde ogen. Onafhankelijke toezichthouders krijgen onbeperkt toegang tot de informatie en moeten op basis van eigen onderzoek tot een oordeel komen. Waar tot op heden weinig aandacht voor bestaat, althans in de discussies van de buitenwacht over de dienst, is het ethisch handelen van de individuele dienstmedewerkers zelf. Toch zijn zij het die dagelijks, soms in een *split*

second, beslissingen moeten nemen die zeer ingrijpend zijn en grote consequenties kunnen hebben. Tegen die achtergrond zou de omgang met ethische dilemma's een prominent thema voor de diensten moeten zijn, dat bij voortduring en actief aandacht verdient en een veilige werkomgeving vereist.⁵¹ Of daarvan bij de diensten sprake is, kan van buitenaf niet beoordeeld worden. Maar bij alle discussies over toezicht mag dit aspect ook wel eens onder de aandacht gebracht worden.

Ten slotte

Dames en heren. Ik kom tot een afronding. De taken van de diensten, de politieke en bestuurlijke aansturing, *intelligence leadership*, het maatschappelijk draagvlak, het ethisch handelen binnen en door diensten en het toezicht zijn de belangrijkste thema's die spelen rond inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de moderne context. Ik heb ze in mijn betoog aangestipt en met elkaar in verband gebracht, met als centraal onderwerp de relatie tussen politiek en bestuur aan de ene kant en de diensten ter andere zijde. Dit zullen dan ook de belangrijkste thema's zijn in het onderzoek dat ik de komende vijf jaar in het kader van mijn leerstoel *Governance of Intelligence and Security Services* ga stimuleren of zelf verrichten. De ambities die wij als onderzoeksgroep, bestaande uit Constant Hijzen, Giliam de Valk, Willemijn Aerdts, Tim Dekker, Cees Wiebes en hopelijk nog meer medewerkers in de toekomst, hebben zijn niet gering. Zoals u hebt gemerkt heb ik voor de wetenschappelijke literatuur vaak moeten teruggrijpen op Amerikaanse of Britse auteurs. Ons streven is om naast en als het moet tegenover deze dominante Angelsaksische *Intell*-school zoiets als een continentale *Intell*-school te plaatsen. De verengelsing van het Nederlandse academische onderwijs is daarbij niet altijd behulpzaam, maar *wir schaffen das*, daar ben ik heilig van overtuigd. Ik hoop daarbij ook op de steun en betrokkenheid van de NISA, de *Netherlands Intelligence Studies Association*, waarvan ik – hoewel afkering van de Engelse naam - de eer heb al vijftien jaar lid te zijn.

Bij alle ambitie die ik hier tentoonspreidt, besef ik terdege dat alles staat of valt met de steun en het vertrouwen dat ik geniet van de NCTV, mijn andere werkgever, die na voedssterheer te zijn geweest van een leerstoel op het vlak van contra-terrorisme aan de Universiteit Leiden, nu ook een leerstoel op het terrein van inlichtingenstudies mogelijk maakt. En dat in de wetenschap dat ze hiermee een soms wat tegenstroomse vis hebben losgelaten. De coördinator in persoon, Dick Schoof, maar ook mijn directe directeur HP Schreinemacher en de collega die al mijn leidinggevende taken heeft willen overnemen, Rob Duiven, dank ik hier hartelijk voor. Maar ook hun medewerking zou niets brengen, als deze opa van Lena, Simon en Hugo aan het thuisfront niet gesteund en aangemoedigd zou worden door de mensen die mij het meest nabij staan; mijn dochters Marieke, Leonie en Anouk en bovenal het meisje waar ik nu al 42 jaar lang alle geheimen mee deel, mijn Christa.

Ik heb gezegd.

13

Noten

- 1 Graag spreek ik mijn erkentelijkheid uit over waardevolle informatie en inzichten die ik ten behoeve van deze oratie mocht ontvangen van Willemijn Aerdts, Rob Dielemans, Constant Hijzen, Giliam de Valk en Roel Willemse.
- 2 T. Pauka, *Het geluk van links. Over Joop, Wim, Wouter en de toekomst* (Amsterdam 2013).
- 3 Bijvoorbeeld door A. Liska, *Building an Intelligence-Led Security Program* (Waltham MA 2015).
- 4 T. Pauka, *Ministeriële verantwoordelijkheid en ambtelijke professie. Impressie van verloop en opbrengst van de sessies bij de Binnenlandse Veiligheidsdienst*, 28 september 2001. Zie ook E. Braat, 'Van oude jongens, de dingen die voorbij gaan... Een sociale geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst 1945-1998' (Zoetermeer 2012) 199-200. Laatstgenoemde studie werd alleen uitgedeeld aan medewerkers van de dienst, maar werd door een beroep op de WOB openbaar gemaakt door Stichting Argus.
- 5 D. Engelen, *Per undas adversas. Een institutioneel onderzoek naar het handelen van de Binnenlandse Veiligheidsdienst en zijn voorgangers, 1945-2002* [PIVOT-rapport nr. 122] (Den Haag 2002). De devies werd in 1949, bij de oprichting van de BVD, geïntroduceerd door het toenmalige hoofd, Louis Einthoven, tevens de titel van zijn memoires: L. Einthoven, *Tegen de stroom in : Levende vissen zwemmen tegen de stroom in, alleen de dooie drijven mee* (Apeldoorn 1974). Zie in het kort over Einthoven: J.H. Kompagnie, 'Louis Einthoven, 1896-1979', in: *Biografisch Woordenboek van Nederland*, deel 3 (1989). Internetversie van 2013: <http://resources.huygens.knaw.nl/bwn/BWN/BWN/lemmata/bwn5/bwn3/einthoven>.
- 6 H. Modderkolk, 'Veiligheidsdiensten moeten uit de 'oesterkramp'', *De Volkskrant* 1-9-2017.
- 7 Binnenlandse Veiligheidsdienst, *De politieke islam in Nederland* (Leidschendam 1998) en Binnenlandse Veiligheidsdienst, *Terrorisme aan het begin van de 21^{ste} eeuw* (Leidschendam 2001). Een kras voorbeeld van dergelijke reacties was het rapport dat C.J.M. van der Valk opstelde

in opdracht van de Stichting Meldpunt Discriminatie Amsterdam, getiteld: *Analyse van 'De politieke Islam in Nederland'; een rapport van de Binnenlandse Veiligheidsdienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken* (Amsterdam 1998).

- 8 P.H.A.M. Abels, R. Willemse, 'Veiligheidsdienst in verandering. De BVD/AIVD sinds het einde van de Koude Oorlog'. *Justitiële verkenningen* 2004/3 (themanummer Inlichtingendiensten) 83-98.
- 9 Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2003-2004: Dossiernummer: 27925.
- 10 Zoals de idee dat diensten alle subjecten 24 uur per dag in de gaten zou kunnen houden. R. Schoof, M. de Waard, 'De onzichtbare vijand'. NRC 31-12-2004.
- 11 Zie ook het recente WRR-rapport nr. 98: *Veiligheid in een wereld van verbindingen: een strategische visie op het defensiebeleid* (Den Haag 2017).
- 12 In de Kamerstukken werd de noodzaak van de nieuwe taak als volgt verwoord: Het vallen van de Berlijnse muur heeft geen einde gemaakt aan het bestaan van conflicten en brandhaarden in Europa en elders in de wereld. Het tegenovergestelde lijkt eerder het geval. Dit heeft tot gevolg dat de Nederlandse regering ter bepaling van haar beleid thans meer dan ooit behoefte heeft aan betrouwbare eigen inlichtingen, inschattingen en analyses over situaties in voor Nederland relevante landen. (25 877, nr. 14, p.16)
- 13 B. de Graaff, C. Wiebes, *Villa Maarheeze. De geschiedenis van de Inlichtingendienst Buitenland* (Den Haag 1998) 402-409. Formeel werd de IDB overigens pas in 1994 opgeheven door wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten uit 1987. Zie Kamerstukken 23 045 (wv ingediend op 10 maart 1993).
- 14 Zie bijvoorbeeld de stukken van het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN) op de website van Stichting Argus. Bv. Besluitenlijst CVIN-vergadering van 22 december 1995 (95G000142) en die van 31 mei 1996 (nr. 96G000081).

- 15 *Intelligence services and democracy*. Geneva Centre for Democratic Control and Armed Forces, Geneve 2002, 3: “Democratic states generally separate domestic and foreign intelligence services. This is justified by the different missions and even more by the fact that different rules and laws apply to intelligence operations on national soil and abroad”.
- 16 Abels, Willemse, ‘Veiligheidsdienst in verandering’, 84-85.
- 17 WIW 2002.
- 18 Mededeling van Rob Dielemans, die als wetgevingsjurist betrokken was bij het schrijven van opeenvolgende WIV’s.
- 19 Jaarverslag MIVD 2013.
- 20 Met dank aan oud-collega Roel Willemse voor deze informatie.
- 21 C.W.M. Dessens e.a., *Evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen* (Den Haag 2013).
- 22 Dessens, *Evaluatie*, 33.
- 23 Dessens, *Evaluatie*, 45.
- 24 Dessens, *Evaluatie*, 18, 56.
- 25 Het CVIN is het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland en is onlangs stilletjes omgedoopt in het Comité Veiligheid en Inlichtingen Nederland.
- 26 Dit proces wordt beschreven in een rapport van de Algemene Rekenkamer, *Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD. Gevolgen van de budgettaire turbulentie in de periode 2012-2015* (Den Haag 2015) 19.
- 27 WIV2017, *Memorie van toelichting* (Den Haag 2017) 31.
- 28 Algemene Rekenkamer, *Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD*, 9-10.
- 29 Hoe moeilijk en weerbarstig een dergelijke meting is, analyseert J.A. Gentry, ‘Assessing intelligence performance’, in: L.K. Johnson, *The Oxford Handbook of national security intelligence* (Oxford 2010) 87-103.
- 30 K. Lieberthal, *The US intelligence community and foreign policy. Getting analysis right*, Brookings Washington 2009, 60.
- 31 P.R. Pillar, ‘The perils of politicization’, in: Johnson, *The Oxford Handbook of national security intelligence*, 483.
- 32 J. Rovner, *Fixing the facts: national security and the politics of intelligence* (Ithaca NY 2011) 29.
- 33 Pillar, ‘The perils of politicization’, 473.
- 34 G. Cawthra, R. Luckham, ‘Democratic control and the security sector’, in: G. Cawthra, R. Luckham (eds.), *Governing insecurity. Democratic control of military and security establishments in transitional democracies* (London 2003) 305; P. Gill, ‘Theories of intelligence’, in: Johanson, *Handbook of national security intelligence*, 47.
- 35 U. Bar-Joseph, ‘The politicization of intelligence: a comparative study’, in: *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* (IJIC) 26 (2013) 347.
- 36 Een compact overzicht geeft: M. Phythian, ‘The Perfect Intelligence Failure? U.S. Pre-War Intelligence on Iraqi Weapons of Mass Destruction’, in: *Politics & Policy* 34 (2006) 400-424.
- 37 M. Chavannes, ‘Politiek Den Haag houdt helemaal niet van onafhankelijk advies’. *De Correspondent*, 9-12-2017. Het WODC is het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 38 *Final report of the National Commission on terrorist attacks upon the United States*. [Executive summary. National Commission on Terrorist Attacks upon the United States], Washington 2004.
- 39 Aanvankelijk was Kent zeer gekant tegen onderlinge contacten. Later zag hij in dat interactie noodzakelijk was, maar wel op basis van heldere afbakening van verantwoordelijkheden. S. Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy* (Princeton 1949) 195-201. J. Davis, ‘Sherman Kent’s final thoughts on analyst-policymaker relations’, in: *The Sherman Kent Center for Intelligence Analysis Occasional Papers: Volume 2, Number 3* (Washington 2003).

- 40 C. Hijzen, *Vijandbeelden. De veiligheidsdiensten en de democratie, 1912-1992* (Amsterdam 2016) 309.
- 41 R.K. Betts, 'Politicization of intelligence: Costs and benefits', in: R.K. Betts, T. Mahnken (eds), *Paradoxes of strategic intelligence: Essays in honor of Michael I. Handel* (London 2003) 59-60.
- 42 E. Braat, 'Recurring tensions between secrecy and democracy: arguments about the security service in the Dutch parliament, 1975-1995', in: *Intelligence and National Security* 31 (2016) 532-555.
- 43 P. Swire, *The declining half-life of secrets and the future of signals intelligence* [New America Cybersecurity Fellows Paper Series - Number 1] (New America 2015). Zie ook D. Broeders, *Het geheim in de informatie-samenleving*. Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam 2015.
- 44 <http://www.stichtingargus.nl/bvd/sbp/1985.html>
- 45 Hijzen, *Vijandbeelden*, 310. Zie voor onderzoek naar getoetvorming *Jaarverslag BVD 1995* (Den Haag 1996) 30-31 en voor islamitisch onderwijs: Binnenlandse Veiligheidsdienst, *De democratische rechtsorde en het islamitisch onderwijs. Buitenlandse inmenging en anti-integratieve tendensen* (Den Haag 2002).
- 46 J.R. Clapper jr., 'Luncheon remarks. Association of Former Intelligence Officers', in: *The Intelligence*, AFIO newsletter McLean, Va. (October 1995): 3. Geciteerd in: Johnson, *National security intelligence*, 5. Ook B. de Graaff, 'Zo'n gadget hebben we nog niet'. *De toekomst van inlichtingen(geschiedenis)*, Afscheidsrede. Breda 2017, 13.
- 47 P.F. Walsh, 'Making future leaders in the US intelligence community: challenges and opportunities', *Intelligence and National Security* 32 (2017) 441-459, i.h.b. 448.
- 48 P.H.A.M. Abels, 'Intelligence leadership. Leiding geven in het schemerdonker tussen geheim en openbaar'. *Justitiële Verkenningen* [ter perse]
- 49 M.M. Lowenthal, 'The policymaker-intelligence relationship', in: Johnson, *The Oxford Handbook of national security intelligence*, 441.
- 50 R. Dielemans, 'De Wiv 2002 en Wiv 2017 op enkele hoofdlijnen vergeleken'. *Justitiële verkenningen* [ter perse].
- 51 P.H.A.M. Abels, 'Threats and guarantees for ethical behavior in the world of intelligence and security', in: M. Kowalski (ed.), *Ethics of counterterrorism* (z.pl. 2017) 123-134. Zie ook: M. Kowalski, M. Meeder (eds.), *Counterterrorism en ethiek* (Amsterdam z.j.).

PROF.DR. P.H.A.M. ABELS (NIJMEGEN, 1956)



- 2017 Hoogleraar *Governance of Intelligence and Security Services, Institute for Security and Global Affairs (ISGA)*
- 2017 Raadadviseur extremisme en terrorisme, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)
- 2004-2017 Plaatsvervangend directeur en afdelingshoofd, Directie Analyse en Strategie, NCTV
- 1984-2004 Analist en beleidsmedewerker, BVD, AIVD
- 1985-1994 Promotie (cum laude) Katholieke Universiteit Nijmegen 'Nieuw en ongezien. Kerk en samenleving in de classis Delft en Delfland, 1572-1621'
- 1981-1984 Journalist Twentsche Courant
- 1976-1981 Studie geschiedenis Katholieke Universiteit Nijmegen (cum laude)

De relatie tussen politiek en bestuur aan de ene kant en inlichtingen- en veiligheidsdiensten ter andere zijde is complex. Diensten hebben hun politieke opdrachtgevers en bestuurlijke afnemers van inlichtingen nodig voor hun mandaat en operationele effectiviteit, terwijl omgekeerd inlichtingen belangrijk zijn ter reducering van vele onzekerheden aan de politiek-bestuurlijke kant. Voor de praktische vormgeving van deze wederzijdse afhankelijkheid is in de nieuwe Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten een nieuw instrument opgenomen, de zogeheten Geïntegreerde Aanwijzing (GA). De GA bergt grote risico's in zich van politisering van inlichtingen en blikvernauwing ten aanzien van de dreiging. Het onderkennen van deze risico's moet bij beide partijen leiden tot een behoedzame omgang met dit instrument.



Universiteit
Leiden